

19 世紀末アメリカにおける直接立法の生成と 思想的基盤

—— ウィリアム・サリヴァン『イニシアチブ及びレファレンダムに
よる市民の直接立法』（1892 年）を通じて ——

前 山 総 一 郎

I. 根底的問題と研究の状況

日本において「地域の自立」ということば、また「住民自治」ということばが広く膾炙しているが、しかし日本型の分権についての議論と実践は、中央政府と地方自治体との権限分割の問題（官官分権）からスタートし、市町村合併の動向にあって官民分権をふくめた地域社会の自立にむけての実質的な議論へと広まらないまま、再度再度「中央—地方」の議論の枠組みに縮小的に回収されている。ローカルガバナンスの様相が期待されていることに反して、現実には、地方自治体—地元選出議員—業界団体の連携ないしはアーバンレジーム論にあって C. ストーンのいう「維持レジーム」的状态が多くの地域で広範に維持されてきている（Stone 1989）。地区における住宅供給・各種施設の地区誘致等をドラスティックに推進するアメリカのコミュニティ開発機構（CDC）といった NPO の実効的推進とは対照的に、日本の NPO が「住民自治」の実効性からみて、この連環に突き刺さって堀崩す場合は極端に少ない。

本研究がかかわるアメリカにおいて、基本的には、住民が市民として地域社会を一定の形で

コントロールするためのしくみの制度化が二つの点でめざされている。第一に、「市民による立法」（citizen law-making）と称される市民イニシアチブ及び市民レファレンダムという方式であり、市民が条例案提案権をもつ市民の直接立法の方式として社会設計、税制と税額のコントロール等々の面で現実に対応機能している。第二に、アメリカでは、自治体の制度によらない形で、彼らは何らかの住民による自立的なパワーストラクチャーを産みだし、残そうとする動向が見られる。これは、「オーソリティ」（権限体）の問題、ないしはそれと表裏をなして市民の「オルタナティブ」という建設課題として認識されてきている。

これまで日本においてイニシアチブとレファレンダムについて諸研究はこれまで、直接請求の面等、戦後からさして変化がなかった日本固有の経緯とも関連しつつ、主として条例制定改廃請求といった住民投票制度のイシューとして、政治及び法制の脈絡で研究が進められてきたが、アメリカの研究にあっては、直接立法の研究が D. シュミット（Schmidt 1989）、J.F. ジンマーマン（Zimmerman 1999）らの包括的な研究が現れた 1990 年代より本格化して以来、アメリカなりの脈絡と個性をともしつつ、直接民主主義としてのイニシアチブ研究、投票行動

研究、公共選択研究、ローカルガバナンス論などが核となって広範に展開されてきている。こうした中において、直接立法が及ぼす地域社会の新たな形成と変成の作用、またさらには、このことがゆきつく、市民が自ら社会をコントロールする「市民オルタナティブ」、イニシアチブによるパワーストラクチャーの構築というイシューが米国自体にあっても最新のものとして着目され始めている。

この動向にあって、筆者はイニシアチブが社会の形成過程に及ぼしてきたインパクトとその成果たる先端事例としての市民オルタナティブのありようを下記の三つのディメンションにアプローチしつつ追求してきた（前山 2008：博士論文）¹。

¹ 本論文は、上記博士論文 前山総一郎『アメリカの直接立法と市民オルタナティブ』（東北大学、文学博士（社会学）2008年取得）の下記の構成のうち、第一部4章を収めんしたものとして作成されている。

I 部 ガバナンスにおけるアメリカの直接立法と市民オルタナティブ

1 章 ローカルガバナンス論におけるアメリカの直接立法

2 章 現代アメリカのイニシアチブとレファレンダム

3 章 ローカル・イニシアチブのプロトタイプ

II 部 アメリカの直接立法の歴史的展開と思想

4 章 19世紀末アメリカにおける直接立法の形成と思想的基盤

ーウィリアム・サリヴァン『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』（1892年）を通じてイニシアチブの実施開始における推進基盤

ー全米で初めておこなわれたイニシアチブ実施（オレゴン州）を事例に

6 章 20世紀アメリカにおける直接立法の展開

III 部 アメリカ社会対する直接立法のインパクト

7 章 「プロポジション13」（1978年）の地方財政諸体系及び社会機構に対する影響

8 章 イニシアチブと都市成長管理

9 章 イニシアチブとアーバンレジーム

10 章 イニシアチブと都市プランニング

① 市民イニシアチブの形成・導入過程

[思想]

② 市民イニシアチブが地域社会の構成と構造にどのような作用を与えるのか

[作用]

③ 市民が自治体・政府を迂回して、その代替的な役割を直接把持する場合はいかなるものであるのか

[市民オルタナティブ]

アメリカにおける市民イニシアチブ及び市民レファレンダムという直接立法について、本格的な研究は1990年代以降実質化してきたが、19世紀末から20世紀初頭にかけての直接立法の形成・導入過程にあってその社会思想には日米ともに目が向けられてはいなかった。本稿は、この点に焦点を当てることを根底的問題意識としている。

ここにおいて、アメリカ固有のイニシアチブ制度に係る背景と、そこにおいて現れる問題の所在を研究動向に即して示し（本節1）、あわせてサリヴァンがかかわったスイスのイニシアチブ制度についての背景整理（本節2）をおこなっておきたい。そしてその上で、サリヴァン書の検討をおこなうこととする（第II節）。

(1) 背景と問題の所在—アメリカ形成期から19世紀末革新主義時代の萌芽的レファレンダム

日本の直接請求制度は、一見、アメリカのイ

ーアドボカシープランニングの現場から

IV 部 公共の権限と市民オルタナティブ—だれが公共の権限を直接把持するのか—

11 章 イニシアチブと市民統治の公共事業公団の設立

ーシアトル・モノレールプロジェクト公団の社会的実験—

12 章 ネイバーフッドガバメント論の地平における市民オルタナティブ

補論 「公共意思形成からみた『地域協議会』の可能性—上越市のアマチュア議員方式」

ニシアチブ制度と類似的様相を呈してはいるものの、その根本においては審議請求権的な性格にとどまっていると指摘される（松野 1980 年）。それを考え合わせると、議会で実施してもらいたい趣旨にとどまる「審議請求」を超えての、法案提案権をもつ直接的な法制定行為の制度化がアメリカでいかにして可能であったのか、という問いが浮かび上がる。アメリカ独自のイニシアチブ及びレファレンダム制度の形成は、それが 19 世紀末から 20 世紀開始期の基盤形成期のアメリカ社会において形成されたことと大きくかかわっている。

日米における多くの研究がこの 19 世紀末から 20 世紀初頭の「革新主義時代」を、現代アメリカ社会の基盤をアメリカ資本主義社会における産業・市場、交通体系、労働組合、参政権といった様々の諸相で創出したことを示している。そしてまさにこの「革新時代」において、政治的諸制度のなかでイニシアチブとレファレンダムが、その革新主義時代の変革の核をなすものとして、「投票者に声を与える」(giving voters a voice) 先進的な制度として形成されている (Piott 2003)。

他方、アメリカにおけるイニシアチブの形成についてはこれまで不明な点が多く、一方ではそれがフランス革命の過程でのハブーフらサンキュロットによる「人民主権論」の形成と直付けされたり、あるいは他方で、フランスの思想家 (1793 年憲法の起草委員会を主導したコンドルセ) とベンジャミン・フランクリンないしトマス・ペインといったアメリカの思想家・政治家との親交関係が「アメリカの州憲法の制定過程」に「法律制定にあたっての国民の直接立法権」の点で影響を及ぼしたとされたりする場合もあった (松野 1980 年)。米国ではまた、17 世紀の東部に展開された諸タウンシップでのタウンミーティングに直接的起源という観点、さらにスイスでの直接民主制の影響という理解等があり、その整序が求められていた。

近年、イニシアチブ成立過程とのかかわりで

の、本格的な政治過程研究 (Ellis 2002) 及び社会層分析研究 (Johnston 2003) が進められてきている。また、アメリカのイニシアチブ制度成立に思想的に大きな影響を与えたと目されてきた 19 世紀末の労働組合理論家で市民活動家のウィリアム・サリヴァンの書物『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』(Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum) (1892 年) の編集・刊行が進められてきて、広く公刊された。本章はそれらの成果に基づきつつ、アメリカ社会の基盤形成期において、アメリカ独自の形で革新的な直接的立法 (イニシアチブとレファレンダム) がどのように形成されたのかを根底的な問題関心としつつ、とりわけ直接立法というものが米国にどのような思想をもって導入・生成したのかという点を扱うこととした。

ちなみに、イニシアチブ (initiative) はアメリカにおいて、憲法、法律、条例等について住民が直接におこなう立法発案及び認証行為のことであり、具体的には市民の請願により新たな法案ないし条例案が提起され、それが投票用紙に記載され、市民の投票 (popular vote) によって直接制定されるというものである。これにより人々が立法を起こす (initiate)、ということになる。通例「住民発案」「直接発議」と呼ばれている。また、レファレンダム (referendum) は、憲法、法律、条例等についての議会 (代議機関) の決定を、住民からの求めに応じて、住民の投票という「付託」(refer) ないし「表決」により最終決定するものであり、通例「住民表決」と呼ばれる。こうしたイニシアチブの実施は、シュミットによれば「住民の、住民による住民のための政府」という 17 世紀以来のコンセプトにリアリティを与えてきている (Schmidt 1989)。

理念的原型—タウンシップ

アメリカにおいて、17 世紀にニューイングランド地方の諸タウンシップにおいて、それぞれ実施される住民総会タウンミーティングで、取

り決め制定や協議事項に関する質問を住民が提案によって提起し、それについて会合を開催して協議し、最終的にその可否を投票で決していた。この直接立法的行為が現代にいたるアメリカのイニシアチブとレファレンダムの実施理念の奥底としてある (Schmidt 1989, p. 3)。ちなみに、この時代のタウンシップは、いまだ米国独立政府がなく、植民地政府も実効的姿をとっていなかった状況にあって、住民みずからが警察行政、道路行政、兵役行政等の行政的事項もふくめ諸事業と法務の実施と決定をおこなっていたのでありすぐれて「住民の、住民による住民のための」タウンシップ自治としての側面が強かった。また、他方でタウンミーティングの根源的機能が、共同体設置時に起源を持つ土地分配・調整にあったことから、投票の結果のみならず重大なトラブルが起きる場合には第一位階住民たるフリーマンらからなる幹事会による協議でさらに調整がなされるという、緩い側面も有していた (前山 2004)²。ちなみにこれらタウンシップ形式での発議投票の形態は、マサチューセッツ等東海岸に限定されたものであったのであるが、ちなみに後に詳述するサリヴァン (1892 年) もこれをイニシアチブにとっての理念的原型という形で捉えている。

州憲法の制定レファレンダムの成立

18 世紀にアメリカ独立革命により、直接立法は新たな進展を迎えた。幾つかの独立州が、投票権者による州憲法の批准という考え方を導入することとなった。トマス・ジェファソンは、1775 年に、ヴァージニア州憲法設置に際して、州民の州憲法成立にたいする承認としてレファレンダム承認の条項を提起した。また 1776 年のジョージア州の代表団による州憲法草案は、州民のレファレンダム承認の条項 (及びそれに関

連しての州代表者会議の開催条項) を含むものとして提起された。(もっとも両者とも、その部分は採択されなかったが。)

アメリカにおいて、州憲法の制定にあってレファレンダム条項が初めて成立したのは、1778 年マサチューセッツ州の州憲法であった。これは、まず草案起草にあたる制憲会議の召集自体がレファレンダムによって承認され、そして次に憲法草案がレファレンダムの承認を投票権者により得るというプロセスで成立することとなったのであるが、実際には草稿が州選挙権者の批准にかけられたところ、州民は第一次草案を 5 対 1 で否決し、その草案を議会に書き直させるという直裁的な経緯を経ている。最初の州憲法に対するレファランダムを成立させたマサチューセッツ州では、以後憲法改定は全て、州民の投票権者の承認にかけられることとなっている。

1792 年に、ニューハンプシャー州が、州憲法の条項を批准ないし拒否する、州民の権限を制度化した第二の州となった。1818 年から 1824 年の間に、コネチカット州、メイン州、ニューヨーク州、ロードアイランド州といった東部諸州が、州憲法の制定に対するレファレンダムを成立させた。南部においては 30 年代からこの動きが進展し、1834 年までにウェストヴァージニア州、アラバマ州、ミシシッピ州、ジョージア州、ノースカロライナ州で州憲法レファレンダムが成立した。この動向を受けて、連邦政府は、1857 以降に新たに北部連合に参加する諸州に対して、州憲法のレファレンダムを義務づけるに至った。

基礎自治体での適用の事例

州憲法のレファレンダム成立にともない、地方自治体レベルにあって 19 世紀の前半に、それまで専ら州議会が保持していた権限・権能を基礎自治体レベルで分与され実施するケース、そしてそこで市ないし郡の住民が施策実施可否について投票するケースが現れている。例えば、1820 年にマサチューセッツ州議会が、州内での「市」の設置に伴う自治基本条例 (Home Rule

² ちなみに、タウンシップは一つの教派の住民共同体からなり、かつその構成員が教会及び共同体の承認を得ての第一位階住民たるフリーマン、第二位階の一般住民、第三位階その他の住民からなっていたという階層的宗教的共同体であったことも付言しておきたい (前山 2004)。

Charter)の制定にあつては、当該地域住民の投票での過半数での同意を要件とする州憲法の改正をおこなった。

この時期から、各地で三つの領域で地方自治体でのレファレンダムの採用が試みられる。(1) 地方自治体の区域・名称の決定や変更、また自治体憲章の制定改廃、(2) 税金、起債、財産取得等の自治体の財政関係事項、(3) 禁酒問題等の「ローカルオプション」という三つの分野であった。先の自治体憲章の設置(1)とならんで、例えば、1825年にメリーランド州の各郡ごとに、自治体による無料の小学校の設置の賛否が住民の投票にかけられており(2)、1846年のペンシルヴァニア州議会が酒の販売をローカルオプション(各自治体が住民投票により施策の実施の可否を定める)によって決する規定を定め、これにより州内各自治体が住民の投票に基づいてその禁酒推進を実施した(3)(松野1980)。

世紀末の社会変動

19世紀の後半にアメリカは大きな社会変動を経験していた。1850年からの50年間に、アメリカは工業投資額を12倍に増大させ、年間工業生産額を6倍に増加させる経済活動の急速な進展で、世界第一の工業国となった。鉄鋼、電気、通信、農業機械、鉱業の諸分野で技術革新が進展し、とりわけ政府の巨額の援助を受けて5つの大陸横断鉄道建設と巨大な鉄道会社が現出していた。その結果、1850年に労働者の65%をしめた農業従事者は1900年までに37%へと縮小し、他方で製造業雇用者は10倍以上に急成長していた。また、雇用者数、資本の面で巨大な資本が形成されつつあった。20世紀初頭には2千万ドル以上の資産を持つ企業は278あり、「モーガン」企業は222億ドルを超える資産を有していた。農業世界から工業世界へと転換しつつあった(Friedman 1985)。

また、こうした企業の数及び規模の増大に比例して社会問題が噴出するに至っていた。1900年までで工場での事故で毎年3万5千人の死者

と2百万人のけが人を出しており、また鉄道事故で数千人の旅客が亡くなっていた。

この時期、州政府は、膨大な官僚を抱えつつ、財政を含め巨大化しはじめた。それとともに、州政府は企業間競争、反トラスト政策、鉄道価格、食品及び薬品の安全性様々の事項に対して規制—グレーザーらによればそれは企業間競争を避ける意味で企業自体から歓迎されていた—を加え、一言で言うと「行政国家化」し始めていた(Glaeser and Shleifer 2003)。

ポピュリスト運動と革新主義運動におけるイニシアチブ

上述の社会変動にあつてとりわけ1880年代後半から、企業活動の「横暴」、大企業と州議会議員達との癒着などが社会的に大きく問題視されるにいたってきた(ellis 2003)。レファレンダムが州憲法の批准権として始まったについて見たが、しかしレファレンダムでは各州民は、州政府が無為の州政しかおこなわない場合に対しては直接的にコントロールすることが出来ないということが次第に認知されるにいたった³。そしてそれとともに、州政府に対して、住民が実質的なチェックをおこなうことの必要が強く認識され、それとともに市民提案(ペティション)をもって法律案を提起するイニシアチブが着目されるに至った。

1890年代から1900年代にかけて、こうした不満を背景として、ポピュリスト運動と革新主義(Progressive)運動が起こり、女性参政権、無記名投票用紙、米上院議員の直接選挙、リコール等々の政治改革が提唱されることとなった。これらの改革パッケージの礎石は、イニシアチブの設置であったとされ、それなしには多くの改革は不可能であったとされる(Waters 2003)。

³ 実は、19世紀にあつては、上記のようなローカルレファレンダムが認められたのは、基礎自治体の三つの限定された領域について、しかも州議会が可決した場合にのみ、認められるという極めて限定的なものであった。

(2) 19世紀スイスにおけるイニシアチブ制度

アメリカの近代的イニシアチブの成立にあつては、19世紀末当時のスイスで進展していたイニシアチブについてニューヨークの労働運動理論家ジョン・サリヴァンがスイスに滞在しておこなった調査と帰国後の出版・広報活動が大きな影響を与えたとされる。

ニューヨークの労働運動理論家ジョン・サリヴァンは、イニシアチブ及びレファレンダムがスイスで如何に機能しており、またそれがアメリカに如何に適用し得るのかを研究するために、1888年にスイスに赴いた。そして帰国にあつて、サリヴァンは強力なプロモーターとしての活動を始めた。私費出版で出版した上記の『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』は、オレゴン州での活動家やさらに当時全米規模で拡大していたアメリカ労働連盟(AFL)のサミュエル・ゴンパースらを初め、市民による直接立法への改革運動に大きな影響をあたえたとされる(Schmidt 1989)。

これまでのイニシアチブ研究にあつては、直接立法の及ぼす財政的影響についての研究、イニシアチブキャンペーンについての研究、また公共選択論におけるイニシアチブ研究が80年代とりわけ90年代以降にようやく本格化したこともあり、イニシアチブの成立期に強い影響力をもっていたサリヴァンのコンセプトについてはしっかりと確認したものがこれまでなかった、というのが現状であった。最近の編纂および復刊された同書からそれについてアクセスし得る状況となっているので、この点にアプローチしたい。では、市民直接立法の基盤となったサリヴァンはいかなるスイスの状況に出会っていたのか。そしてサリヴァンはいかなる思想を抱くに至っていたのか。

スイスにおけるカントン自治及び連邦の状況

サリヴァンは、その序で、出版の1892年まで8年間調査をしてきており、実地調査の必要を

実感したことから1888年にスイスに赴き三ヶ月滞在したこと、また同地でスイス急進派やカール・ビュルキ等の活動家のサポートを得たことを記している。サリヴァンが赴いた時点のスイスは、政治体制の上で激変を経ていた。これは大まかに4つの時期をへている。

第一に、その起点は、1797年の革命フランス軍のスイス進入にある。進入したフランス軍は、スイスを、共和国憲法を備える近代国民国家とするべく、フランス政府に類似の中央政府の樹立、三権分立、それにそつての中央憲法の制定(1789年4月)を上から強制的に進めたのであるが、これによってそれまでは事実上主権の政体をなしていた諸カントン—アメリカで言うと州に相当—が、合併等の措置を含め、カントン自治を奪われることとなっていた(Kobach 1993)。スイスではほぼ400年にわたりランズゲマインデ(Landsgemeinde)という伝統的形式において自領での広範なコントロールをおこなう直接民主制が長く享受されていたことから、多くのカントンではその中央的政体はなかなか受容されなかった。チューリッヒやベルンのようなカントンは比較的穏健であつたのに対して、とりわけ強い直接的自治があつた山岳地方での諸カントンではつよい反発が生じ、武器を持ってするレジスタンスの勃発とフランス軍による鎮圧という自体にしばしば発展した。

第二の段階として、こうしたカントン自治復興の観点から二つの点で、レファレンダムがすすめられることとなっていた。まずは1830年代にはフランスでの7月革命の影響で、多くのカントンで「リベラル復興」運動がおこり、カントンレベルで憲法の改正を住民に問う、カントン憲法レファレンダムの設置に進展することに成功していた。とりわけ、市民に請願によって通常法律の改訂に機会をあたえる「任意レファレンダム」が定められ、これによってカントンの憲法のみならずカントンにおける各種一般法に対する市民の直接的立法の進展が諮られた。次に、この時期に進展していた人口増によつ

て、山岳地帯を主とする小規模カントン（オブヴァルデン、ニトヴァルゲン、アッペンツェル＝インナローデス、アッペンツェル＝アウターローデス、グラールスの5カントン）を除き、多くのカントンでランズゲマインデ集会の維持が物理的に困難になったことから、レファレンダムの採用が歓迎された。こうしてまずカントンというローカルレベルで直接立法的自治の回復が連邦レベルに比して回復された。

第三に、1847年にカトリック・プロテスタントがスイスを二分してのスイス市民戦争が勃発し、それに直面した連邦政府は、各カントンからの代表派遣数を考慮しての上下二院制の採用などを含む政治改革に踏み切った。とりわけ直接立法とのかかわりで着目されるのは、連邦政府が1848年に連邦レベルのレファレンダムとイニシアチブを新設したことである。レファレンダムとしては、憲法の改正や安全保障にかかわる義務的レファレンダムとして設定されたものであるが、そのみならずさらに、住民の提案する包括的な憲法の改正案（抽象度が高い規定レベル）についての包括憲法改正イニシアチブ（5万人の署名）を設置し、憲法改正に対する人民の権利を創出することとなった。

その後の1870年代、80年代を通じての連邦政府与党の急進派自由党（フリジニゲ）と、各カントンで根強い勢力を持つカトリック勢力及び保守勢力が、レファレンダムを使って、与党連邦政府を揺さぶり、1848年の包括憲法改正イニシアチブに加えて、さらなる具体的事項の策定を詳細にもりこめる部分憲法改正イニシアチブを迫った。急進派自由党側（Alabert Gobat 議員ら）では、それをおこなうとクーデター惹起や革命につながるのではないかとする不安や議会解散につながるという不安があったことが知られる。けれども最終的に自由党政権は不承不承最終的に1891年に、それを設置することとし、投票にかけた。その結果、60.3%の賛成を得て、同年この部分憲法改正イニシアチブは、いわば第四の段階として成立した。

即ちスイスにおいてはフランス軍の進入を起点として、連邦レベルまたカントンというローカルレベルにおいて、① フランス軍による統一国民国家設定と抵抗するカントン（1789年以降）→ ② カントン自治復興としてのカントンレベルでのレファレンダム採択（1830年代）→ ③ スイス市民戦争処置に伴う、連邦レベルの義務的レファレンダムの設定（1848年）→ ④ 右左対立の政治力学的展開による憲法改正イニシアチブ成立（1891年）という経緯をへつつあったのであった。1891年には、スイス全土を巻き込んだ部分憲法改正のイニシアチブが危急の国民的議論となっていた。

ちなみに、スイスにあって、興味深いことは、こうした政治的過程から憲法イニシアチブ（1848年の包括憲法改正イニシアチブ、及び91年の部分憲法改正イニシアチブ）が早期に成立して憲法改正が容易な体制となったにもかかわらず、他方で現在のアメリカで頻繁に用いられているような、憲法ではなく身近な法律・条例を改正・設置するようなイニシアチブ＝立法イニシアチブ（legislation initiative）は未だに存在していないことである⁴。

サリヴァンがスイスに滞在したのは、この部分憲法改正イニシアチブが国民的議論となっている最中で、それが成立（1891年）する直前の時期であった。

II. サリヴァンにおけるイニシアチブに係る社会思想の検討

（1）サリヴァン書におけるスイスのイニシアチブ認識

サリヴァンはスイスでの部分憲法改正イニシ

⁴ 包括憲法改正イニシアチブに比して、部分憲法改正イニシアチブが比較的详细にまた容易に条項改訂が可能であることから、実際的には後者が立法イニシアチブ的機能をはたすことが見られる。

アチブ成立の一年後の1892年に同書を出版している。その序で、スイスに調査に赴き本書を作成したことに関連して、「スイスではなぜ、より純粋な民主制への進歩が進められているのか？そしてどの点に、この絶え間ない革命への誘因があるのだろうか？」という根本的な問いを発している。そしてその問いにそっての展開は、下記のような構成をとってなされている。

ここにおいてサリヴァンが捉えていた、スイスにおけるイニシアチブ実施についての認識を確認しておきたい。

サリヴァンにおける「民主制」についての認識

本書は、「民主制 (democracy) と代議制政府 (representative government) との間には根本的な違いがある」として、興味深い論理をたてている。それによれば、代議制とは市民から議員・行政官に主権が引き渡されている形になっている。そして疑似寡頭政治による間接的統治—市民の多数者に対して間接的にまた遠隔的にのみ責任をもつ間接統治にあたる。これに対して、民主制においては「市民自身が法をつくり、行政を監視する」ことがおこなわれ、「主権は、遮られることなく市民、実際的には市民の多数者とともにある」⁵。言い換えると、民主制は多数者による直接統治である、とする。

つまり、今日我々が使う「間接民主制 (代議制) と直接民主制」という図式と異なって、サリヴァンにあっては、民主制は、代議士による統治を含まない、という枠組みにのっている。

サリヴァンが捉えたスイスのイニシアチブ (1888年当時)

この認識は、サリヴァンが捉えたスイスの「民主制」の状況、とりわけスイスにおけるイニシアチブ及びレファレンダムの認識と呼応している。ここでその認識を見ておこう。

サリヴァンによれば、「民主制」の基本要件は、コミュニティ構成市民 (投票権者) による「直

接立法」にあるのであるが、とりわけそれは、連邦ではなく、カントン (canton) と、その下位にあるコミューン (commune) において発達した。ちなみにサリヴァンによればカントンはアメリカの州に相当し、コミューンはタウンシップに相当する。

カントンにおけるイニシアチブとレファレンダム

カントンにあっては、スイスにあるカントン22のうち14でイニシアチブ及びレファレンダムが実施されてきており、そして通常、カントン条例の提案は、市民の発議に端を発するポピュラーイニシアチブ (popular initiative) として実施される (表1)。

カントンのイニシアチブ、レファレンダムないしランズゲマインデのあつかう範囲は、憲法の部分的および全般的改正、法律の施行、直接税の課税、負債事項、公共的特例の認可、新たな職の設置、給与の規定、各種役職 (官)、裁判役、議員の選出に及ぶ。

イニシアチブがなされる時には、請願 (投票権者の12分の1ないし13分の1) が議会になされると、議会は憲法に定められた特定の期間内に、市民の投票へその提案を委ねる。市民の決定が賛成であればその法案は法となり、議員と法務関係役職官はそれを実施への手順を進めることとなる。(ちなみに、役職官、議員の選出は、共通しているコムーネの項で言及する。)

以上22のカントンにあっては、市民立法について三つの実施形態がある。第一に、議会で法案が可決された後、正規の請願により市民からの提起があった場合にのみ、法案は投票にかけられるものであり、これは、市民の高い信頼感を基にしている、「選択的レファレンダム」と呼ばれている (表における「選択的 Ref」)。第二は、規定された額を超える支出について、投票なしに議会は案をつくるのが許されていないという比較的厳しいものであり、「義務的レファレンダム」と呼ばれる (表における「財政 Ref」)。ちなみにレファレンダム、イニシアチブの適用範

⁵ Sullivan 1898, p. 5.

本書に関して	i 頁
スイスにおけるイニシアチブとレファレンダム	5 頁
民主的政府 対 共和制的政府	
スイスにおける直接立法	
イニシアチブとレファレンダム	
スイス—最も若い共和制	
選択的レファレンダムと義務的レファレンダム	
連邦レファレンダム	
憲法の改正	
スイスの公衆による監視	25 頁
スイスの政治情勢	
カントンと連邦の組織	
スイスの立法議会	
連邦の立法議会	
司法組織の特質	
真の社会契約	
スイスにおける公衆の富	47 頁
土地と機構	
鉄道	
距離，電報，電話，ハイウェイ	
銀行	
諸税	
スイスの自由に対する制限	
小括	
アメリカ合衆国における直接立法	72 頁
タウンミーティング	
諸州，市，郡等におけるレファレンダム	
労働組織におけるイニシアチブとレファレンダム	
政府における完全な直接立法は実践可能か？	
平和的革命に開かれた道	95 頁
我々のモデルのために準備された社会諸力	
立法の独占の廃止	
ローカルにおける自治	
賃金の政治的諸状況との関わり	
政治的多数派としての賃金労働者	
基礎自治体所有の土地の諸効果	
これらの原理とモデルのさらなる適用	
索引	

図1 『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』（1892年） 目次

囲は，カントンにより異なり，財政関係のみの場合あるいは全て法に適用される場合があるとされる。第三は，古くからの集会で，イニシアチブ，ないしレファレンダムを用いずに古代の民会的な形態であるランズゲマインデで実施さ

れるものがあげられる（表における「ランズゲマインデ」）。

コミューンのイニシアチブとレファレンダム
カントン22の下位にあつて，2,706のコミューンが族生している。コミューンは領域ユ

カントン名		住民人口	言語	法の形態	導入年
Zürich		337,183	ドイツ語	義務的 Ref	1351
Bern		536,679	ドイツ及フランス語	義務的 Ref	1353
Lucerne		135,360	ドイツ語	選択的 Ref	1332
Uri		17,249	ドイツ及イタリア語	ランズゲマインデ	1291
Schwyz		5,030	ドイツ語	義務的 Ref	1291
Unterwalden	Obwald	15,041	ドイツ語		1291
	Niwald	12,538	ドイツ語	ランズゲマインデ	
Glarus		33,825	ドイツ語	ランズゲマインデ	1352
Zug		23,029	ドイツ語	選択的 Ref	1352
Freiburg		119,155	フランス及ドイツ語	議会	1481
Soleure		85,621	ドイツ語	義務的 Ref	1481
Basel	City	73,749	ドイツ語	選択的 Ref	1501
	County	61,941	ドイツ語	義務的 Ref	
Schaffhausen		37,783	ドイツ語	選択的 Ref	1501
Appenzell	Outer	54,109	ドイツ語	ランズゲマインデ	1573
	Inner	12,888	ドイツ語	ランズゲマインデ	
St. Gallen		228,160	ドイツ語	選択的 Ref	1803
Grisons		94,810	ドイツ及イタリア及ロマ	義務的 Ref	1803
Aargau		193,580	ドイツ語	義務的 Ref	1803
Thurgau		104,678	ドイツ語	義務的 Ref	1803
Ticino		126,751	イタリア語	選択的 Ref	1803
Vaud		247,655	フランス及ドイツ語	選択的 Ref	1803
Valais		101,985	フランス及ドイツ語	財政 Ref	1818
Neuchatel		108,153	フランス語	選択的 Ref	1818
Geneva		105,509	フランス語	選択的 Ref	1818
		2,917,740			

表1 サリヴァンにおけるスイス諸カントンでのレファレンダム
(典拠: Sullivan 2006, p. 13 より作成)

ニットであるとともに政治的なユニットをなす。コミューンは、ローカルな諸事項につきカントン及び連邦の諸権利とほぼ同じ形で、自己統治をおこなう。その市民はそれを「小国」と見なしており、「より大きな国」(カントン、連

邦)からの干渉には苛立つ。カントンないし連邦政府の利害がそれに抵触する場合を除き、コミューンは、その領土、森林、警察、道路、学校、教会、または税金の行政をおこなう。

集会の形とすると、少なくとも年1回以上、街

の市場等での集会がおこなわれる。参加要件を持つのは、通常 20 歳以上の成人男子であり⁶、コミュニティでの投票権者は通常「数百人」であった。集会のセッティングと調整は、議長役を兼ねる主宰役職者（“maire”）、登記役（register）、出納役（teller）等が担当するのであるが、とりわけ下記のことを議題とした。

提案された法律の討議

役職者（officer）の任命

公共的諸事項を討議

イニシアチブがコミュニティ集会での大きな立法行為の核をなすが、そこでは全ての参加者が立法者（legislator）であり、その声と投票が懸案の問題に影響するというのが根本前提であり、つまりは条例案を発議する権利は各人にある。

コミュニティのイニシアチブとレファレンダムの手続き

ミーティングの次第の調整は役職者によっておこなわれ事前に公表される。主に 4 週間前の公示、ないし 10 日前の公示がなされた。書面（官報）により、毎月 1 日、立法提案を個人ないし団体がおこなえるよう、請願が 14 日間公示されることがアナウンスされる。

イニシアチブにかかわる手続きとしては、役員会（Triple Council, legislature）により、10 名以上の投票権者による立法提案は「適切」（expedient）というリストに、それ以下の投票権者による提案は「不適切」（inexpedient）というリストに振り分けられ総会に提起される。ちなみに、「不適切」請願も、集会において通称「側車」（Beiwagen）と呼ばれる注釈が付されて示される。それは基本的には否決の手続きに移行するが、他方、総会が可決する決定をおこなう場合には次年度に成立するものとして扱われることがある。

役職者の選出に関しては、以下の者がコミュニティ集会で選出された。

主席執行役（Chief executive）、

コミュニティ議会（コミュニティ集会期以外の時期に下級諸事項を扱う）

下級役職者達（minor officials）

役職者の候補者は、請願でないしはその場で名前が挙げられ、立法と同様の手続きがなされた。

ローカルレベルで共通するイニシアチブの基特性

以上を通じてサリヴァンは、コミュニティの集会及びカントン・ランズゲマインデの両方において、次の二つのことが観察されたとする。

- (1) 「すべての市民は、その仲間＝市民達に条例（法律）案を提案する権利をもつ」とするものであり、これが「イニシアチブとして知られている原則」だとする。
- (2) 「多数者が、提案される条例（法律）案の受容または拒絶を投票によって決することで条例（法律）を実際に制定する」とする⁷。

先のサリヴァンの「民主制」認識を形作るものは、コミュニティ及びカントン・ランズゲマインデでの「全ての市民が、その仲間＝市民に条例（法律）案を提案する権利をもつ」という実際的な実施状況をサリヴァンが視察したことと呼応している。

スイスにおけるイニシアチブによる社会的改革進展

サリヴァンは、「代議制を通じて国を収奪している腐敗した政治家達と金権政治とに対してスイスの市民達の多数は反乱を起こすことの必要を感じた。平和的革命のための手段として、これらの多数市民派コミュニティにおける実効性ある諸原理を見いだした。一つつまりイニシアチブとレファレンダムである。そして彼らは状況が許す限り速やかに共和国中にこれを適応している」として、イニシアチブとレファレンダムが「実効性ある諸原理」であるとする⁸。

そしてサリヴァンはとりわけ、「私的銀行と鉄

⁶ いくつかのコミュニティでは 18 歳以上の要件および 21 歳以上の要件のケースもあった。

⁷ Sullivan, *ibid.*, p. 11.

⁸ Sullivan, *ibid.*, p. 17.

道と共謀していたチューリッヒの腐敗政府と議会は、偉大なる一回の投票の一撃で引きずり下ろされた」⁹とし、チューリッヒ・カントンにおける腐敗政治と私的企業との癒着が問題になっていたとする。そして、イニシアチブによる成果として、「スイスはこの数年、少数者を富ませる独占を私的な手に陥ることを防ぐことに、顕著な成功を収めてきている」と評価する¹⁰。

具体的には、「スイスの共通資産」という節において、鉄道、電報・電話・馬車ルート、銀行、土地について主にその結果を見ている。

第一に鉄道については、総延長約2,000マイルの鉄道路線があるが、その建設と管理が民間鉄道諸企業に委ねられているが、しかし最初から連邦政府がそれらに直接コントロールをしている。よって、鉄道会社の意のままになるような競合的路線はまだなく、場所や料金の偏差もなく、鉄道管理によつての産業的な特別優遇はない¹¹、とする。

第二に電報・電話について。スイスには800の郵便局と2,000のデポがあり、1,350の電報局があり、手紙、現金書留送付、荷物送付で全国的にスムーズな営業を展開しているが、これらは郵政省の管理のもとで運営されており、民間企業の郵政業務はゆるされていない。かつては幾つかのカントンにおいて固有の郵便システムがあったが改革によって、効率、料金ともに相当の改善をみた。また、300の駅馬車ルートがあり、馬車の所有ともども郵政省のもとに管理がなされている(契約者は所持する馬をもって、事業に携わる)¹²。

第三に、銀行について。スイスにある35の銀行のうち、18がカントン立銀行としてカントンの管理下にある。また、スイスでは連邦政府が貨幣鑄造をおこなうこととなっており、かついかなる銀行にも紙幣の発行を独占することが禁

じられている¹³。

第四に、土地について。森林の大部分は、連邦政府により直接管理され、所持されている。全てのコミューンで、特定の土地(かなりの面積)がコミューンの管理下にある。また、多数のランズゲマインデ型カントンで、またいくらかのその他カントンで、コミューンの土地への参加・相続がコミューン団体のメンバー、即ちコミューンの公的財産への権利を獲得した市民達によっておこなわれてもいる¹⁴。とりわけ、土地については、土地は財産ではなく、それを保持するにあたってゆるされるのは占有(occupation)と利用(use)のみ、という考え方が基本にある¹⁵。

この4つの分野においてとりわけ、19世紀半ばのレファレンダムを用いての改革を通じて、私的銀行や鉄道といった企業と癒着し、「代議制を通じて国を収奪している腐敗した政治家達と金権政治」をくい止めることに顕著な成功を収めているとされる。

ビュルクリ(1823-1901)との問題意識共有

こうしたサリヴァンの認識は、「スイスのレファレンダムの父」と呼ばれるカール・ビュルクリ(Carl Bürkli)との接点にもとづいている。

チューリッヒを拠点としたビュルクリが、イニシアチブについて活動を始めたのは、フランスにおける1848年革命の影響であった。1848年革命で根本的な観点から政府の革新について、マルティン・リッティングハウゼン(Martin Rittinghausen)やルイ・ブラン(Louis Blanc)を筆頭に、多くの市民と思想家達が議論をかさねた。ルイ・ボナパルトのクーデターとそこでの言論統制実施(1851年12月)までの間に、これら改革思想家たち、週間新聞“Democratic pacifique”を核に「市民による直接立法」の議論を展開し、センセーションを巻き起こしていた。30を超えるジャーナルが、市民による直接立法

⁹ Sullivan, *ibid.*, p. 18.

¹⁰ Sullivan, *ibid.*, p. 48.

¹¹ Sullivan, *ibid.*, p. 50.

¹² Sullivan, *ibid.*, p. 53.

¹³ Sullivan, *ibid.*, p. 55.

¹⁴ Sullivan, *ibid.*, p. 65.

¹⁵ Sullivan, *ibid.*, p. 64.

を支持したとされる。言論統制後も、リッティンクハウゼンらは国外で、ブリュッセルでそれについての出版活動を展開した。

そうした出版物の一つ(『解決方法。人々の直接政府』(Solution, ou gouvernement direct du peuple)をビュルクリが入手し、レファレンダム、イニシアチブという市民による直接立法という方式について、その改革の中心的手段として確信することとなり、チューリッヒで広範にアジテートし、多くの市民に訴えた。というのも、スイスでは、古代的な形で数カ所のみで残存していたランズゲマインデがこれと通じるものであったが、しかし多くのカントンではこうした手法は知られていなかったからであった。

その結果、1869年にチューリッヒでイニシアチブ及び義務的レファレンダムがおこなわれることとなり、ビュルクリ自身が「私的銀行と鉄道と共謀していたチューリッヒの腐敗政府と議会は、偉大なる一回の投票の一撃で引きずり下ろされた」という上述のコメントをおこなったものであった。

サリヴァンは、1888年にスイスに渡り、チューリッヒを訪問し調査を展開したのであるが、自分自身の調査とともに、とりわけビュルクリとの交流を通じて、スイスにおける連邦政府、カントン、コミューンの状況、スイスをなやませた「腐敗政治」の問題、そしてレファレンダムおよびイニシアチブという直接立法の方式の効果を認識していった¹⁶。

サリヴァンは、同節のこれらの領域についての小括の部分で、市民の直接立法が効果を現した諸改革として「スイス人が直接立法によって成し遂げたことを詳述すると、スイス人たちは、

何時でもそのカントンの憲法及び連邦の憲法を改正することを容易にした。—それは、社会の組織 (organization of society), 社会契約を幾分急進的に変化させることであり、また多数者の意思による平和的革命を許すことであった」¹⁷ として「社会の組織」に対する直接立法の根本的改革性に触れつつ、それについての具体的な効果について下記のようにまとめている¹⁸。

政府構造の簡素化

政府職員を「奉仕者」に。官僚制の無力化
代議士の委員 (commtteeen) への転換
議会システムの立法権を二義的な位置づけへ転換させた (第一義を市民とする)

独占の予防

課税の改善と削減

過重な負債増加の回避

ヨーロッパの他諸国に比しての、より良好な土地分配

各コミュニティにおける自治憲章 (home rule) の設定

政治的不安要素の沈静化

(報道機関の純化, 政治家の脱武器化, 市民サービスの調整, 有害な党派性の除去)

政府構造、議会制度と議員の適正化, 課税負担等の軽減・土地分配の適正化, また政治的不安要素の沈静化といったことが直接立法による改革の成果として認識されていた。

(2) サリヴァン書における「平和革命」コンセプト

「アメリカにおける直接立法」という節において、サリヴァンは上記スイスの調査からの知見を持ってアメリカにおいてイニシアチブ及びレファレンダムという市民による直接立法が、社会にとってどのような効果をもたらすのかについて、そしてまたそれむけてのアメリカでの成

¹⁶ Sullivan, *ibid.*, p. 17. ここでは、「私が述べた内容は、『レファレンダムの父』としてそのカントンで知られるカール・ビュルクリ氏から私に書き送られたものである」とし、直接にビュルクリとの関係をサリヴァン自身が示している。(the story as I give it has been written me by Herr Carl Buerkli, of Zurich, known in his canton as the “Father of the Referendum.”)

¹⁷ Sullivan, *ibid.*, p. 71.

¹⁸ Sullivan, *ibid.*, p. 71.

熟条件について述べている。

主権の在り方

まずもって、主権の在り方論を述べている。その論点は次の三点にある。(1) 市民全体が公共の諸事項に直接かかわる程に、政治的社会的寄生の可能性は減る。そこでは、「マシン」ないし「マシン政治」は効果を失い、政治家の取引は望ましくならぬこととされ、独占者の諸特権は廃される¹⁹。

(2) イニシアチブとレファレンダムという民主主義の基本原則が実施されることを通じて、人々の大いなる諸組織が中央委員会という機構をもって、全ての必要な法律を制定し遂行することになる²⁰。

(3) 代議制政府と民主制との違いは根本的である。この違いは社会の主権の位置の違いにある。立法権力を官僚に委ねる市民達は、その集団的な主権を一体的に明け渡してしまっている。その主権は常に議員達によって、彼らの利益のためと、議員にとっての双子的な富裕者という支配階級の利益のために用いられる。しかし、主権が第一義的に市民とともにある場合には、基本的に代議制政府と異なった政府が発展する。それは、社会に必要な監督と調整のための政府である²¹。

これを要するに、代議制政府と民主制との違いを「社会で主権がどこにあるか」という根本問題と見るサリヴァンは、代議制政府にあっては集団的に主権が議員・官僚に明け渡され、それが議員と有産者階級の独占的特権、寄生、「マシン政治」のために使用されることの社会問題にたいして、強く市民のもとに常に主権がある状態である民主制に戻すことの必要を説く。サリヴァンによれば、この民主制において、市民全体が公共的諸事項に直接かかわることで、政府は「社会に必要な監督と調整」に特化されたものとなり、政治的・社会的な寄生である「マ

シン政治」・政治家の独占的特権は撤収される。そしてここにあつて、市民が公共的諸事項に直接かかわるにあつては、市民による中央委員会(central committees)とともに、とりわけ「イニシアチブとレファレンダム」という、実践される民主主義の根本原理²²が制度的核になるとする理解である。

そしてその社会改革についてサリヴァンの説明によれば、アメリカ金権政治破壊という目的の達成は、「社会的革命」(social revolution)であるとする。これは無血革命であり、諸財産の破壊をともしないものであつて、サリヴァンはそれがスイスで達成されたことを高く評価している。

そして、主権を実質的に市民のもとに戻すことが、議員と富裕者が特権をえる「マシン政治」の撤廃が「イニシアチブとレファレンダム」という、実践される民主主義の根本原則を通じて可能になるということになるのであるが、とりわけそれは主権とかかわるだけに「社会革命」「平和革命」という一種の「革命」であるとして説かれている²³。

革新的課税と単税制度

それとの関わりで興味深いことが土地利用及びそれにかかわる土地課税についての提起である。サリヴァンは「革新的な課税」と独占特権の廃止は、これまでは野放図だった私的財産を、生産力の向上にむける改革につながるとし、土地熱の後退を通して労働市場の供給過剰緩和や、救済の緩和につながるものとの期待をしめしている²⁴。

²² Sullivan, *ibid.*, p. 95.

²³ Sullivan, *ibid.*, p. 95.

²⁴ Sullivan, *ibid.*, p. 117. サリヴァンは、とりわけこの点について下記のように力説している。「革新課税と独占的特権の廃止は、国の巨大な指摘財産を溶解させ、生産者の利益に加えることとなる。土地への自由なアクセスが可能となることにより、土地についての渴望は諸市から消え去るであろうし、供給過剰の労働市場を救うことになるであろう。働く意欲ある健全肢体をもつ者の貧困は、半世紀前のこの国におけるよりも少なくなるであろう。(中略) スイスは、土地が狭隘で従って

¹⁹ Sullivan, *ibid.*, p. 95.

²⁰ Sullivan, *ibid.*, p. 95.

²¹ Sullivan, *ibid.*, p. 95.

当時、アメリカの各種大企業の活動であおりを受けた土地価格が高騰する傾向を睨みつつ、またスイスでの、各種の土地が連邦政府、カントン、コンミューンの所有下に置かれる努力がはらわれて、癒着等につながる企業の独占を阻止してきたことから、「革新的な課税」と独占特権の廃止をあげている。

ちなみに「革新的な課税」というのは、ここでは累進税等とは異なり、土地に対する直接税とそのレファレンダムによるチェックのシステムのことである。その具体例として、多くのカントンで、とりわけチューリッヒのカントンの例を引きつつ、かつては間接税がカントン財政の大半をなしていた（1830年に五分の四）が、1848年に直接税に切り替える運動をうけて、1891年現在はカントン財政収入の大半が直接税となり間接税は少なくなっていること（間接税17分の1までの縮小）をあげて、もって「スイスがこれで標準的な国から真の民主国家になった」としている²⁵。そしてなぜそうした直接税が意味をなすかという点、「直接税はそれによって全ての人が、自らがいくら払っているのかを知ることになるのであり、またレファレンダムはそれによって税負担がどのように配分さ

れているのかについて公共全体の正義の感覚が表現されるものである。直接税の使用とレファレンダムの使用によって、スイスは、有害な富裕者と惨めな貧困者におこなわれる社会的分配（division of society）をチェックするシステムを採用したのである」としている²⁶。

そしてこのスイスの方式に共感したことの基底には、もう一つ自然資源とそれにかかわる本源的権利のありかたについての認識が横たわっている。サリヴァンによると、

今後独占地代は消滅することとなる。なぜなら、自然資源に基づいて働く自然権（natural right to labor）は法的権利とされているので、いかなる者も働くための許可料を他者から取り立ててはならない。自然資源の質の違いから発生する地代はそれがいかなるものであろうとも、コミュニティ基金（community fund）となされるであろう。そしてそれが、諸税の代用となり、または生産者間で配分されることとなろう²⁷。

この考え方は、ちょうどこの1880年代末ないし90年頃に、社会思想家ヘンリー・ジョージの影響で全米に広がっていた単税制度論（Single Tax）と関連している。これは、摂理から与えられた土地にあっては、不労所得はゆるされるものではなく、従って税金は土地からのみ徴収されなければならないとするもので、全ての諸税をLVT（家屋は除く土地のみにかけられる、従価税方式での地価税）で代替しようとする考え方である（ジョージの名前から「ジョージズム」と呼ばれることもある）。この考えは、大陸横断鉄道関連等の大資本がそれまでになかった形で各地に進出するにつれ、広く共感を呼んで1890年代から1930年代まで全米を理論とともに全米各地で実践の面でも席卷している。私有独占をさけそして自分たちの平等な機会と働い

貧しい国土であり、人口密度の高いのであるが、そうしたスイスさえ、貧窮と金権政治の根絶にむけてはるかに進歩したとするならば、肥沃にして広大で、人口がまばらなアメリカにおいて、万人のためのどのような富が計算され得るだろうか！」（“Progressive taxation and abolition of monopoly privileges would cause the great private fortunes of the country to melt away, to add to the producers’ earnings. On a part of the soil being made free of access, the land-hungry would withdraw from the cities, relieving the overstocked labor markets. Poverty of the able-bodied willing to work might soon be even more rare than in this country half a century ago (中略). If Switzerland, small in area, naturally a poor country, and with a dense population, has gone far toward banishing pauperism and plutocracy, what wealth for all might not be reckoned in America, so fertile, so broad, so sparsely populated!”)

²⁵ Sullivan, *ibid*, p. 56.

²⁶ Sullivan, *ibid*, p. 56.

²⁷ Sullivan, *ibid*, p. 118.

た分のフェアな報酬と協同の場を実現するという趣旨で、理想主義者が自分たちのシングルタックス・コロニーをつくる事例が知られている²⁸。

基本権としての働くという自然権、そしてそれとそぐわないいし害する不労所得及び不労地代という発想、また地代（諸税の代替物ともなるもの）は専ら「コミュニティ」の基金にいれられなければならないとする発想であるが、ここからアメリカの地で醸成されていた、ヘンリー・ジョージの単税制度論と響き合う認識をサリヴァンが持っていたことが伺える。

改革手法

サリヴァンはその主権のありかた論、革新的課税理解に基づきつつ、アメリカにおいて、既に農民活動家政党（ポピュリスト党）と賃金労働者政党とが一部すでに提起していることと関連し、また鉄道、紙幣発行銀行をコントロールするスイス方式の有効性も言及しつつ²⁹、次のことを、アメリカにおいて直接立法が可決及びさらに実施される場合に有効な改革と捉えている³⁰。

- ・課税が、一方の利益ないし階級を増強するために他者の犠牲において実施されてはならないこと
- ・公的な収益は政府の財政支出に必要な以上ではないこと
- ・交通と通信の担当団体がサービスをおこなうにあたって最も低いコストで運営されなければならないこと
- ・銀行業務にあつてはいかなる特権も許されないこと

- ・男性とともに女性が投票権を与えられなければならないこと
- ・本局による命令なしに警察、民兵軍隊は、雇用をおこなってはならないこと
- ・いかなる形式の独占も廃止され、全ての個々人の諸権利が尊重されなければならないこと

「平和革命」達成にむけての条件の成熟

そしてこの平和革命が達成される条件が成熟してきていることが述べられる。すなわち、今や、市等の自治体のコントロールを大幅に超える「政治・経済的増殖」という状況にあつて、賃金労働者と州及び国に抜本的改革を求める農民が連帯してきている³¹のであるが、そうした農民と賃金労働者の同盟が出来た諸州では特に、上記の改革諸方策を達成する直接立法が相当に高い可能性で成立する状況にあることが示される。賃金労働者の組織として「労働騎士団」と「アメリカ労働総同盟」（AFL）について、名指しでその提言をおこなう力量と期待が数カ所で述べられている³²。平和革命達成にむけての条件が成熟しつつあるとされた。

ちなみに、イニシアチブの導入について、興味深いことは、スイスのイニシアチブとレファレンダムについて同書の内容を書くにあたり、何人かの人から「しかしこれらは外国の手法ではないか？ 我がアメリカのシステムにそれらはどうやって移植されるのか？」という質問を受けたことを明らかにしている³³。サリヴァンは、それに対する答えとして、直接立法はアメリカにとっては余所のものではなく、17世紀のニューイングランドの植民以来、類似の実践が実施されていたのであり、またとりわけこの数年急速に広がりつつある。従つて、「その（直接立法の）制度は、本合衆国に移植される必要はない。それは此処にある。それは自生的に発育すれば良いだけだ」（The institution does not

²⁸ 例えば、フェアホープという地（アラバマ州）で1894年に「フェアホープ産業協会」という28名のジョージズム賛同者によってシングルタックス・コロニーが作り上げられ、アーデンという地（デラウェア州）でフランク・ステファンスという理想主義者たちによって、自らのシングルタックス・コミュニティが設立されている（Gaston 1993）。

²⁹ Sullivan, *ibid.*, p. 116.

³⁰ Sullivan, *ibid.*, p. 115.

³¹ Sullivan, *ibid.*, p. 114.

³² Sullivan, *ibid.*, p. 97f.

³³ Sullivan, *ibid.*, p. 72.

need to be engrafted on this republic ; it is here ; it has but to develop naturally) と認識されていた³⁴。

アメリカにおけるサリヴァン書の膾炙

サリヴァンは帰国し『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』の書を作成した後、各政党にイニシアチブ及びレファレンダムを政策に採択することを説得する組織として「ピープルズ・パワーリーグ」を結成した。そして1892年に幾つかの政党の集会に使者を派遣し、その社会労働党とポピュリスト党がその結果その政策にイニシアチブとレファレンダムを採択することの承認を得ることに成功した。1896年には全国直接立法リーグが結成されるのであるが、それはポピュリスト党の集会とジョイントしての結成であった。中西部の投票者の大多数をなす農民がイニシアチブを利益ある結果をもたらすと考えていたことから、当時「ポピュリスト党は、人々による直接立法にとりつかれていた」とされる(Schmidt 1989)。また、アメリカ労働総同盟(AFL)の会長サミュエル・ゴンパースは、サリヴァンの書に着目しイニシアチブ及びレファレンダムを、労働組合にとってそれまでの血戦となりやすく高くつくストライキよりもより平和的な手法として価値のあるものと考え、アメリカ労働総同盟の政策に採択させた。1900年には50万人の組合員を抱えていたと言われるアメリカ労働総同盟は、ニュージャージー州でのイニシアチブキャンペーンにあって大きな貢献をしたのであるが、しかし同州では結局直接立法は成立させることはできなかった。しかしアメリカ労働総同盟のこのキャンペーンをとおして、ニュージャージーにおいてサリヴァンの書は1892年から95年の間に年間1万冊ないし1万5千冊が売れたとされる。

とりわけ1880年代から90年代前半において、農民勢力を地盤とするポピュリスト党の強力なサポートを得て、サリヴァン書における「平

和革命」の思想が、全米各州におけるイニシアチブという市民の直接立法方式の最初期の提起にあって、とりわけ、別章で詳述するが、全米で初めてイニシアチブ採用を可決したサウスダコタ州(1898年)そして全米で初めて市民提案によるイニシアチブ投票を実際に実現したオレゴン州にあっては平和革命のコンセプトを携えてポピュリスト関係者が最初の提起をおこなっている。(イニシアチブの実施開始にあって、その後の担い手の変化を含む、推進基盤の社会的位相の転換については、別の機会に詳述したい。)

III. 結 語

研究成果

本章は、アメリカ社会の基盤形成期において、アメリカ独自の形で、革新的な直接的立法(イニシアチブとレファレンダム)がどのように形成されたのかを根底的な問題関心としつつ、とりわけ直接立法というものが米国にどのような思想をもって導入・生成したのかを問うこととするものであった。

① 社会問題解決の枠組みについてのビュルクリと認識共有

サリヴァンは、スイスにいわば先行的事例の調査に行き、とりわけ社会問題の所在と解決という枠組みについて、とりわけ除去されるべき腐敗政治・議員と企業との癒着の問題、直接立法による鉄道・電報電話・紙幣発行銀行等の自治体による直接管理化等の手法といった点で、交流を通じて「スイス直接立法の父」ビュルクリと認識を共有していた。

ちなみに手法についてはそのまま援用しようとしたわけではなかったことも見て取れた。実際に、その後の実践過程においても、スイスでは直接立法の中でも憲法改正レファレンダムが主流であるのに対して、アメリカでは19世紀末から20世紀初めにかけて各州で可決・実施にあっては、すでにレファレンダムを超えて、憲

³⁴ Sullivan, ibid, p. 72.

法ではなく身近な法律・条例を改正・設置するようなイニシアチブ＝立法イニシアチブ (legislation initiative) に取り組んでいる。

② ラディカルでネイティブなイニシアチブ論

他方、サリヴァンの書は、思想として見ると、第一に、サリヴァンの理解は、主権の移転（ないし復帰）にかかわるもので、直接立法による転換を比喩ではなく「革命」と位置付ける、穏やかながら急進派的なものであった。具体的には、議会制政府にあって、市民から議会への主権の移譲という状態が常態化しそれと表裏でアメリカ金権政治が常態化していたが、「民主主義の根本原理」とも表現されるイニシアチブとレファレンダムでの直接立法により、主権が市民のもとに戻すことを眼目としていたのであり、そして、それは「無血革命であり、諸財産の破壊をとまなわないもの」としての「社会革命」「平和革命」を意味するものであった。その意味で、1980年代後半の急進的な農民活動家政党のポピュリスト党や賃金労働者の労働者騎士団と親和性のあるものであった。

第二に、とりわけ、その土地利用とそれと関連しての自然権の発想からする「革新的課税」論は、当時膾炙しつつあった単税制度の社会思想と呼応するものであり、1880年代末のアメリカ思想的土壌を強く反映していた。この点、サリヴァンの発想にはアメリカ固有の点が認められるが、それは、イニシアチブの由来についても17世紀のニューイングランド地方で慣行となっていた原初的な直接討議・立法慣行を大切にしそれを自生的に発展させるべきとする点と内的に強く連関している。サリヴァンのイニシアチブ論は、ラディカルでかつアメリカの土壌から生まれたものという面が鮮明に見て取れた。

③ 19世紀的労働・農民活動運動との同深層基盤

アメリカの直接立法が社会的イシューとして立ち会われたのは、19世紀末に本格的なイニシ

アチブ思想としてのサリヴァンの書においてである。この時期、アメリカが「農業世界から工業世界への転換」、その「地方政府の『行政国家化』」という社会変動をへるにあたって、とりわけ1880年代から90年代前半にこの状況を前に農民や賃金労働者の利益をかけて当時のポピュリスト党、農業者連合 (Farmers' Alliance) や労働騎士団が、その理論的及び手法的集約点 (ガイドライン) として求めていたのであるが、その必要に整合的であり、それら活動組織にいわば熱狂的に受け入れられた。

他方、1900年前後以降、こうした農民・労働活動は社会的メインストリームから力を失って行き、本書もそれに応じて実践的ガイドラインとしてではなく、実践から離れつつある形での民主主義を支援する純化した社会思想と受け止められることとなる。(この点については別章で詳述したい。) アメリカの直接立法としてのサリヴァン書は、こうしたアメリカ固有の19世紀的労働・農民組織活動と同深層基盤にありかつ密接な形での社会思想としておこったものであり、その基盤の上にスイスにおける義務的レファレンダムと憲法改正イニシアチブの手法が援用された過程をおしすすめたものであった。

参考文献

- Denters, B. and Rose, L.E. (ed.), 2005, *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York
- Ellis, R.J., 2002, *Democratic Delusions. The Initiative Process in America*, University Press of Kansas
- Glaeser, E.L. and Shleifer, A., 2003, The Rise of the Regulatory State, *Journal of Economic Literature* 41
- Johnston, R.D., 2003, *The Radical Middle Class : Populist Democracy and the Question of Capitalism in Progressive Era Portland, Oregon*, Princeton University Press

- Kobach, K.W., 1993, *The Referendum. Direct democracy in Switzerland*, Princeton University Press
- 前山総一郎, 2004, 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
- 前山総一郎, 2008, 「アメリカの直接立法と市民オルタナティブ」博士論文（東北大学）
- Levy, J.M., 1998, *Contemporary Urban Planning*, Pearson Education
- 松野光伸, 1980, 「アメリカにおけるイニシアチブ制度の形成—わが国における条例制定改廃請求制度に関する一考察として—」『社会労働研究』Vol. 26, No. 3/4
- Matusaka, J.G., 2000, Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics* 43
- Piott, S.L., 2003, *Giving Voters a Voice. Origins of the Initiative and Referendum in America*, University of Missouri Press
- Schmidt, D.D., 1989, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press
- Stoker, G., 2004, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke; New York
- Stone, C., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas
- Zimmerman, J.F., 1999, *The Initiative. Citizen Law-Making*, West Port-London
- Waters, M.D. (ed.), 2003, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham

Social Thought Background of Popular Initiative at the Formative Period (Late 19th Century)

—Thought William Sullivan’s “Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum” (1882)

Soichiro MAEYAMA (Hachinohe University, Professor of Urban Studies)

This article aims at clarifying how was the social thought at the making process of popular initiative in the U.S. William Sullivan’s “Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum” (1882) was examined, that was published as the result of his visiting to Bülkli (Father of the Initiative in Switzerland) and had given nation-wide influence to initiative activists in the U.S. The perceptions about the roots and the actual growth of popular initiative have been inconsistent. But on recent suggestive works such as Ellis 2002, Piott 2003, Waters 2003, now it is relatively good location for us to examine that essential issue.

Our findings are :

- 1) Sullivan shared the ground concept about social problems and solution such as “Machine Politics” with Bülkli. On the other hand Sullivan’s proposal was the foundation of “legislation initiative”, law/ordinance-making in states and municipalities. That is more concrete to citizen life, compared to constitution initiative in Switzerland.
- 2) Sullivan’s perception put his weight to “translation of sovereignty to citizen”, and held that transformation through initiative “revolution”. We can see the influence from “Single Tax” theory in his thought. His thought was “radical but native”.
- 3) According to the analysis his social thought is deeply related to Populists and Farmers’ Alliance (that were so active at the time of “Shift from Agricultural world to Industrial world”) of the end of 19th century.

For our future research about the initiative ratification and also its exercise at the Progressive era (1890’s and 1900’s) in proactive states (such as South Dakota, Oregon), beside Populists and Farmers’ Alliance the movement including new citizen elements should be carefully included.